



“LEY ÓMNIBUS”

OBSERVACIONES DEL CELS SOBRE LOS ARTÍCULOS QUE AFECTAN DERECHOS RELACIONADOS CON EL SISTEMA PREVISIONAL, LA DEUDA PÚBLICA Y EL SISTEMA FISCAL

(ARTS. 16, 106, 107, 166 A 188 Y 226 DEL PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO)

1- Sistema previsional

El proyecto propone modificaciones regresivas para los ingresos de las personas jubiladas y pensionadas y aumenta el margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional.

En primer lugar, el artículo 106 del proyecto suspende la fórmula de movilidad de jubilaciones y pensiones establecida por ley, y deja las actualizaciones a criterio del Ejecutivo, sin proponer una fórmula alternativa. **Esto implicaría que los montos de las jubilaciones y pensiones queden a total discrecionalidad del Ejecutivo, pudiendo ser la variable de ajuste de los desequilibrios de la macroeconomía.**

Por otro lado, el artículo 226 propone transferir los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES al Tesoro Nacional. Este Fondo existe para asegurar que las jubilaciones y pensiones estén protegidas frente a contingencias económicas, por lo cual la normativa regula cómo se pueden usar e invertir sus activos. De aprobarse esta medida, los activos del Fondo quedarán a total disposición del Ministerio de Economía, que podría usarlos, invertirlos y liquidarlos prescindiendo de los criterios normativos actuales para su sostenibilidad, así como también ofrecerlos, por ejemplo, como garantía para acreedores externos. **Ello pondría en riesgo la sostenibilidad de este Fondo y por lo tanto, de las jubilaciones y pensiones de millones de personas.**

De acuerdo con el artículo 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores¹, el derecho a la seguridad social implica que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna. **En relación con las jubilaciones y pensiones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostuvo que están protegidas frente a reducciones arbitrarias o ilegales, lo que supone que cualquier reducción sólo puede hacerse por la vía legal adecuada y “por razones de utilidad pública o interés social”².**

1

Disponible en:
https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

² Corte IDH, Caso Cinco Pensionistas vs. Perú, sentencia de 28 de febrero de 2003, párr. 116. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_98_esp.pdf

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) indicó que el derecho a la seguridad social, al ser un instrumento esencial para combatir la pobreza y las desigualdades sociales, no debe ser tratado únicamente desde una perspectiva económica sino desde un enfoque de derechos³. En esa línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) afirmó que la seguridad social debe considerarse como un bien social y no como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera⁴. Además, el Comité señaló que los Estados violan el derecho a la seguridad social cuando se suspende la legislación necesaria para disfrutar de este derecho y cuando no se garantiza la sostenibilidad financiera de los planes de pensiones⁵. A la luz de estos estándares, la suspensión de la fórmula de movilidad y la transferencia de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad violan el derecho a la seguridad social.

2- Deuda pública

El artículo 16 del proyecto modifica el artículo 65 de la Ley de Administración Financiera que estipula que una reestructuración de deuda pública debe redundar en un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales (y que ha sido interpretada como requiriendo de mejoras en dos de esas tres dimensiones). Este requisito fue establecido como consecuencia del fracaso del “megacanje” de deuda de 2001 por el cual se extendieron los vencimientos de la deuda aumentando el capital adeudado y los intereses.

Según la modificación propuesta, este requisito se elimina y la renegociación se podrá hacer atendiendo a “las condiciones imperantes del mercado financiero”. En otras palabras, esta modificación le otorga una amplia discrecionalidad al Ejecutivo a la hora de renegociar la deuda, habilitando la posibilidad de una reestructuración regresiva que implique más deuda (tal como sucedió en el 2001). El Ejecutivo podrá definir arbitrariamente cuáles son “las condiciones imperantes del mercado financiero” que condicionan la reestructuración, sin importar si es beneficiosa para el país.

En relación con la reestructuración, los Principios rectores sobre deuda externa y derechos humanos del Experto Independiente sobre los efectos de la deuda externa indican que “los Estados deudores que tropiecen con dificultades para reembolsar su deuda externa deben renegociarla con sus acreedores a fin de llegar a un acuerdo de reestructuración que permita al Estado deudor amortizar su deuda externa sin mermar su capacidad de cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (...) o de alcanzar sus objetivos de desarrollo”⁶. **Si el Estado argentino empeora su deuda al renegociarla, tal como lo habilita la modificación propuesta, se verían impactados negativamente los recursos para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, en contravención de los estándares internacionales.**

En paralelo, el artículo 107 del proyecto deroga el artículo 1 de la Ley 27.612 de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública. Este artículo determina que la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de cada ejercicio debe prever un

³ CIDH, Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas, 2022, párr. 343.

⁴ Comité DESC, Observación General No. 19, El derecho a la seguridad social, 2008, párr. 10.

⁵ Comité DESC, Observación General No. 19, El derecho a la seguridad social, 2008, párrs. 64 y 65.

⁶ Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, 2011, principio 53.

porcentaje máximo para la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras respecto del monto total de las emisiones de títulos públicos autorizadas, y que el endeudamiento en la forma de títulos públicos en moneda extranjera bajo ley y jurisdicción extranjera que supere dicho porcentaje debe ser autorizado por el Congreso de la Nación. Es decir, el proyecto elimina la obligación de contar con la aprobación del Congreso para nuevos endeudamientos de cierta magnitud, habilitando al Poder Ejecutivo a tomar deuda o reestructurarla comprometiendo a generaciones futuras sin ningún tipo de control democrático. Los endeudamientos que no requerirían aprobación parlamentaria serían principalmente aquellos con acreedores privados, dado que no se deroga el artículo 2 de esta Ley que dispone que todos los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional requieren de una ley del Congreso.

La Ley 27.612 fue aprobada casi por unanimidad en febrero de 2021 para fortalecer el control parlamentario, considerando los altos niveles de endeudamiento del país y la falta de transparencia en los procesos de toma de deuda. Ello, en línea con el artículo 75 incisos 4 y 7 de la Constitución Nacional que determinan que corresponde al Congreso contraer empréstitos sobre el crédito y arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación. Con la ley se buscó prevenir lo sucedido en 2018, cuando el entonces gobierno nacional tomó la mayor deuda jamás otorgada por el Fondo Monetario Internacional, en tiempo récord y de manera totalmente opaca.

La ley actual va en línea con los estándares internacionales en materia de deuda, y por lo tanto, la derogación de su artículo 1 sería contraria a estos. Particularmente, los Principios rectores sobre deuda externa y derechos humanos del Experto Independiente sobre los efectos de la deuda externa indican que los Estados prestatarios deben fijar límites para los préstamos internacionales por medio de leyes presupuestarias adecuadas y que “todo cambio de esos valores máximos debería requerir la aprobación del parlamento”⁷.

Asimismo, los principios reconocen que “la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son valores fundamentales que deben respetarse en las decisiones relativas a la concesión y solicitud de préstamos por parte de los Estados, las instituciones financieras internacionales y otros actores del caso; en la negociación y ejecución de los acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda; en la utilización de los fondos, los pagos de la deuda, la renegociación y reestructuración de las deudas externas, y la aplicación de alivio de la deuda cuando proceda”⁸. La transparencia entraña la declaración de toda la información pertinente a la toma de deuda, su gestión y otras cuestiones conexas. La participación implica la contribución efectiva y significativa de todas las personas interesadas. Además, la transparencia y la participación exigen la supervisión por parte de los órganos representativos competentes y las organizaciones de la sociedad civil. Además, las condiciones clave de los acuerdos de préstamo deben ser dadas a conocer públicamente por los prestatarios y por los prestamistas⁹.

⁷ Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, 2011, principio 34.

⁸ Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, 2011, principio 28.

⁹ Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, 2011, principios 28 a 32.

3- Medidas fiscales

En los artículos 166 a 188, el proyecto del Ejecutivo propone modificaciones al Impuesto sobre los Bienes Personales. Además de crear un régimen de pago adelantado con beneficios para quienes se adhieran, propone una disminución progresiva de la alícuota máxima. Las alícuotas actualmente van de 0,50% a 1,75%. De aprobarse el proyecto, pasarían a ser para el período fiscal de 2023 de 0,50% a 1,50%; en 2024 de 0,50% a 1,30%; en 2025 de 0,50% a 1,10%; en 2026 de 0,50% a 1% y, en 2027, quedaría una alícuota única de 0,50%. A su vez, se elimina el diferencial de alícuotas por tener activos en el exterior, desincentivando la repatriación de patrimonio.

El Impuesto sobre los Bienes Personales es un impuesto progresivo. Un impuesto es progresivo si, a medida que la capacidad de pago aumenta, el monto a pagar por el impuesto también lo hace, contribuyendo así a reducir la desigualdad¹⁰. A partir de la reforma del Impuesto sobre los Bienes Personales introducida por la Ley 27.541 de 2019, la recaudación de este impuesto como porcentaje del PBI creció significativamente, aumentando la progresividad del sistema. **Con las nuevas modificaciones propuestas, se reducirá la incidencia de este impuesto en la recaudación, generando una menor progresividad tributaria del sistema en su conjunto.** La medida está orientada a las escalas más altas del pago de bienes personales, es decir que beneficia específicamente a quienes poseen mayor patrimonio, dentro del universo de personas que paga este impuesto. La disminución se concentra en la mayor alícuota, que pasaría de 1,75% a 0,5%, en un plazo de tres años. **La decisión de bajar la presión tributaria sobre el patrimonio equivale a una transferencia de dinero de toda la población hacia los sectores más ricos.**

De acuerdo con la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre extrema pobreza y los derechos humanos, aplicar un enfoque de derechos humanos en la política fiscal implica que los Estados deben establecer un sistema tributario progresivo con capacidad redistributiva real que aumente los ingresos de los hogares más pobres¹¹. Para alcanzar un sistema tributario progresivo, los Estados deben evitar los tipos impositivos altos para los bienes y servicios y los tipos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad¹².

Los bajos niveles de recaudación repercuten en forma desproporcionada en los sectores más vulnerables y obstaculizan la capacidad del Estado de financiar los servicios públicos y los programas sociales¹³. Particularmente en el caso de Argentina, el Comité DESC remarcó su preocupación por la reducción de la carga impositiva para grupos sociales de altos ingresos y recomendó tomar medidas para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal¹⁴.

¹⁰ Véase: Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad, 10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa, disponible en: <https://www.etfe.ar/10-propuestas>

¹¹ Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/26/28, 2014, párr. 16.

¹² Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, principio 3, directriz 2.

¹³ Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/26/28, 2014, párr. 44.

¹⁴ Comité DESC, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina, 2018, párrs. 22 y 23.